

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЗА РУБЕЖОМ

Д. Брюс Джонстоун¹

Государственный университет штата Нью Йорк в Буффало

РОЛЬ, ОХВАТ, МИССИЯ И ЦЕЛИ МНОГОКОЛЛЕДЖЕВОЙ СИСТЕМЫ²

В данной статье государственные многоколледжевые системы определяются как группы государственных учреждений, каждое из которых имеет свою миссию, учебные и другие программы, внутренние системы и стратегии управления и директора (либо президента, либо канцлера), однако управляются единым советом, возглавляемым общим директором, наделенным исполнительными полномочиями, обычно называемым канцлером или президентом – термином, который не используется для обозначения глав отдельных колледжей. Правление системы в целом избирает своего главу, устанавливает более широкую стратегию системы, размещает государственные ресурсы между составляющими учреждениями (в соответствии, позволяемом государством), назначает глав колледжей (обычно по рекомендации сотрудников, а иногда отдельного правления или совета колледжа), а также устанавливает, подтверждает или изменяет задачи и программы составляющих учреждений.

Научное внимание к многоколледжевой системе (почти все колледжи являются государственными) усилилось после того, как эта модель стала доминировать в государственном высшем образовании. Проведенное в 1971 г. и ставшее основополагающим исследование Ли и Боуэна (*Lee and Bowen, 1975*) затронуло 9 из существовавших тог-

да 11 систем, соответствовавших определению многоколледжевого управления, исключавшего сочетание единого управления и координации со стороны единого совета – «флагман и спутники», а также многоколледжевые модели образовательного учреждения для общины. В своем отчете для Совета Карнеги четыре года спустя (1975) Ли и Боуэн заявили еще пять систем, отвечающих их определению, а также сообщили об увеличении количества единых советов. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. научное внимание к многоколледжевой системе росло. Появились посвященные этому вопросу работы МакГрата (*McGrath, 1990*), МакГиннеса (*McGuinness, 1991*), Кэллана (*Callan, 1991*) и Гейда (*Gade, 1993*) для Ассоциации правлений колледжей и университетов; Петтита (*Pettit, 1987; 1989*) и Джонстоуна (*Johnstone, 1992; 1993*) для Национальной ассоциации глав систем (NASH); МакГиннеса (*McGuinness, 1994*) и других для Образовательного совета (ECS); Мингла (*Mingle, 1995*) для Организации глав государственных учреждений высшего образования (SHEEO); Шика (*Schick, 1992*) для Американской ассоциации государственный колледжей и университетов (AASCU); Кэллана (*Callan, 1994*), Бракко, (*Bracco, 1997*) и Боуэна (*Bowen, 1996*) для Калифорнийского центра стратегии высшего образования; а также другие статьи, основанные на личном опыте глав систем, включая главу SUNY Берка (*Burke, 1994*), МакТаггерта (*McTaggart, 1996*) из Миннесоты и Лангенберга (*Langenberg, 1994*) из Мэриленда.

Происхождение и виды многоколледжевой системы

Многоколледжевая система появилась в разных видах и была вызвана различной историей

¹ Д. Брюс Джонстоун (D. Bruce Johnstone) является профессором высшего и сравнительного образования в Государственном университете штата Нью Йорк в Буффало (SUNY). Ранее он занимал должности президента Государственного колледжа Буффало и канцлера SUNY.

² Глава «Role, Scope, Mission and Purposes of Multi-campus Systems» из сб.: *Gaither G., Ed. The Multicampus System: Perspectives on Practice and Prospects*. Sterling VA: Stylus Press, 1999. Переведено с разрешения издателей Stylus Publishing, LLC of Sterling, Virginia, USA.

высшего государственного образования в нескольких штатах. Некоторые системы (Университет Калифорнии) или части систем (Университет Висконсина) возникли на основе имевшихся университетов штата с докторскими и/или земельными грантами и их филиалов, которые создавались (естественно или принудительно) ими по мере роста потребностей штата и изменения центров популяции. Другие системы или части систем (государственный Университет Калифорнии, государственная система высшего образования в Пенсильвании) были созданы на основе педагогических колледжей штата, которые сейчас стали полноправными колледжами и университетами и в некоторых случаях имеют право присуждать докторскую степень. Ранее эти колледжи напрямую управлялись департаментами образования штата. Другие системы, например Университет Хьюстона, Городской университет Нью Йорка или бывшие региональные системы Иллинойса, возникли как определенно региональные или городские объединения.

Эти различные истории, дополненные (или являющиеся результатом) серьезных географических, демографических и экономических отличий штатов и еще более осложненные различными уровнями и ролями частного высшего образования и отсутствием заметной объединяющей государственной позиции в американском высшем образовании, привели к большому разнообразию форм и структуры многоколледжевых систем. МакГиннес (*McGuinness*, 1991, 1994), Кресвелл (*Creswell*, 1985), Грэм (*Graham*, 1989) и другие пытались построить упрощающие классификации для этих вариаций, но не добились большого успеха. Основными характеристиками этих вариаций являются:

Всесторонность. Всесторонность подразумевает степень охвата системой государственных учреждений среднего и высшего образования, среди которых можно назвать:

- исследовательский университет или университеты, которые могут претендовать на роль «флагмана» штата, предоставлять докторскую степень и высокие профессиональные степени, а также выполнять свои обязанности по Земельному гранту штата;

- так называемые всесторонние колледжи и университеты, многие из которых ранее были педагогическими колледжами, которые обычно предоставляют степени бакалавра и магистра;

- различные другие четырехгодичные колледжи и университеты, которые могут иметь особые профессиональные задачи или особенную исто-

рию: например, являться традиционно колледжами и университетами, ориентирующимися на афро-американское население;

- общинные колледжи, часто возникающие на основе местных школьных учреждений или образовательных учреждений графства, которые предоставляют различные виды двухгодичного образования и также могут предоставлять сертификат о после школьном образовании и предоставлять другое непромышленное и ориентированное на фирму образование;

- местные и региональные, но не являющиеся коллегияльными технические учреждения после школьного образования, не связанные с общинными колледжами, предоставляющие сертификаты и дипломы после двухгодичного или более короткого срока обучения, которое почти никогда не засчитывается при получении четырехгодичного образования.

Всесторонность на протяжении долгого времени является наиболее полезной описательной характеристикой. Наиболее всесторонние системы – такие, как в Висконсине или Джорджии, включают все колледжи и университеты штата за исключением государственных неколлегиальных технических институтов. Естественное обоснование всесторонности связано с тем, что некоторые государственные органы должны размещать государственные налоговые ресурсы, нанимать и увольнять глав систем и отдельных колледжей и определять или корректировать задачи учреждения. Таким образом, многоколледжевым государственным системам и имеющим независимое управление государственным учреждениям нужна некая, вероятно «вышестоящая», организация для распределения ресурсов и определения задач для систем или организаций в штате. В отсутствие такой организации, выполняющей роль управления и контроля, вероятнее всего координация и размещение ресурсов будут еще сильнее тяготеть либо к губернатору (возможно, через финансовые органы штата), либо к законодательной власти (в основном к законодательным комитетам по ассигнованиям).

В то же время части высшего государственного образования сопротивляются включению в систему. Многие исторически создававшиеся «флагманы» сопротивляются системному управлению, так как обеспокоены тем, что их особенное положение или репутация в стране или претензии на государственное финансирование могут быть нарушены. Это может проявляться даже в тех случаях, когда некоторые из их филиалов (например, университеты Мичигана или Миннесоты) выполняют в ос-

новном бакалаврские программы, ничем не отличающиеся от других колледжей и университетов штата (и иногда, как, например, в штате Пенсильвания, двухгодичные филиалы не отличаются от общинных колледжей.). Во многих случаях эти «флагманы» получали от законодательных органов штата, в том числе с позиции конституционного статуса штата, значительную поддержку своему нежеланию вступать в более крупные многоколледжевые системы.

Общинные колледжи по различным причинам также могут сопротивляться включению в единую систему штата. По своей прикреплённости к месту они опережают даже региональные четырехгодичные колледжи, зачастую подразумевая местное происхождение или местное право владения. Их могут юридически заставить принимать всех кандидатов, дестабилизируя таким образом зачисление и бюджет и подвергая его риску со стороны местных демографических и экономических изменений. Даже при том, что такой колледж номинально включен в более крупную многоколледжевую систему, общинные колледжи могут (как в случае с Университетом штата Нью Йорк) иметь гораздо более разнообразное – и гораздо более автономное – юридическое и финансовое положение, чем четырехгодичные колледжи в той же системе.

И наконец, штаты с отдельной системой профессионально-технического образования могут сопротивляться включению частично из-за того, что местным учреждениям не нравится быть «поглощенными», но в основном из-за того, что они серьезно опасаются сокращения сотрудников и/или закрытия из-за того, что их работа будет пересекаться с миссией местных общинных колледжей. Например, в Джорджии и Висконсине почти всесторонняя многоколледжевая система не включает технические образовательные учреждения. Миннесота, напротив, в 1996 г. совместила три ранее отдельные системы (четырёхгодичные колледжи, общинные колледжи и профессионально-технические учреждения) в единую университетскую систему штата Миннесота (однако в нее все еще не вошли флагман – Университет Миннесоты – и его филиалы).

Таким образом, в некоторых штатах имеются единые системы управления всей сферы высшего образования, включая общинные колледжи. Другие системы, также достаточно всесторонние, могут включать четырехгодичные и университетские колледжи, но не общинные. Многие другие системы включают все четырехгодичные колледжи штата за исключением флагмана – исследовательско-

го университета. Менее всесторонние системы могут включать штаты с региональными системами, или секторные системы, или, как в Мичигане и Огайо, иметь только координирующую организацию или отсутствие системы как таковой.

Филиалы и отделения. Колледжи с филиалами или отделениями можно сравнить с «системой», так как они управляются единым правлением, но у них нет отдельных глав учреждений с равными полномочиями и органов управления факультетами, как в многоколледжевой системе, в том понимании, которое представлено в этой статье. Колледжи с отделениями или филиалами обычно имеют единое правление факультета, которое представляет мнение факультета по поводу расписания, научной стратегии и сотрудников факультета. Колледжи с филиалами или отделениями обычны для крупных университетов-флагманов, которые создали эти отделения в ответ на потребность в региональном охвате и исключительно в образовательных (в отличие от исследовательских) целях – обычно еще до расцвета всесторонних систем колледжей и университетов в своем штате. Отделения также типичны для больших урбанистических колледжей, которые не могут вести обучение в одном месте либо из-за слишком большого количества студентов, либо из-за слишком большого географического разброса, либо из-за отдаленности районов. В таких случаях внутри настоящей многоколледжевой системы можно создать «подобную ей систему» отделений.

Секторные вариации или однородность. С «всесторонностью» связана степень включенности учреждений в единую систему высшего образования, т. е. являются ли они исследовательскими университетами, как Университет Калифорнии, или просто колледжами и университетами, как в системе колледжей и университетов штата Пенсильвания, или степень разбросанности по исследовательским университетам, колледжам и иногда двухгодичным колледжам, как в штатах Нью Йорк, Висконсин или Джорджия. МакГиннесс называет эти вариации «сегментными», или «консолидированными» (McGuinness, 1991).

Наличие или отсутствие отдельных координирующих органов управления. Во всех штатах обычно есть отдельные органы управления, состоящие из гражданских лиц и иногда из бывших государственных служащих, которые не управляют государственными колледжами и университетами, то есть не назначают исполнительных директоров, не одобряют бюджеты и не принимают стратегические решения, но координируют не-

сколько государственных университетов или систем (и иногда частные колледжи и университеты) путем предоставления рекомендаций по бюджету и одобрения академических программ. Пересекающиеся сферы деятельности координирующих и управляющих органов могут ввести в затруднение не только незнакомого с системой человека, но и ее служащего, даже некоторых членов правления.

Наличие или отсутствие местных органов управления с ограниченной властью, состоящих из гражданских лиц. В особенности в крупных системах или системах, состоящих из колледжей, когда-то имевших свое собственное правление, могут сохраниться местные советы колледжей с ограниченной юрисдикцией (например, поиск кандидатов на пост президента, работа с имуществом или просто поддержание связей с местными предпринимателями, гражданскими и политическими организациями). Очевидно, существует потенциал для возникновения конфликта между обязанностями местных советов и их реальных правлений на системном уровне.

Степень автономности системы от правительства штата. Этот параметр вариации зависит от того, насколько правительство штата (не правление или главная администрация системы) вмешивается в работу учреждений. Тремя основными областями политического вторжения являются:

– *Финансовая:* штаты, занимающие контролируемую позицию, требуют обширного одобрения по затратам, ограничивают движение фондов и не одобряют или запрещают привлечение заказов или получение кредитов. Более автономные системы могут получить разрешение на выполнение контрактов и получение кредитов, а также разрешение на предоставление линии для выплат отдельным колледжам. В свою очередь система колледжей распределяет финансирование между своими составляющими и другими важными категориями затрат.

– *Кадры:* штаты, занимающие контролируемую позицию, сохраняют за собой право на ведение переговоров по коллективным трудовым договорам по всему факультету. Более автономные системы через советы правления сами могут нанимать людей – и таким образом принимать все связанные с этим финансовые и юридические обязательства.

Программирование: занимающие контролируемую позицию штаты требуют разрешения отдельного координационного совета и даже губернатора (как в штате Нью Йорк) на введение новой

программы обучения для получения научной степени. Такое одобрение зависит от подтверждения наличия спроса, мощностей и иногда требует одобрения других организаций или секторов. Более автономным системам для введения новой учебной программы нужно только разрешение совета.

Степень автономности учреждения или колледжа от совета правления и/или центральной администрации системы. На уровне отдельного учебного заведения вторжение остается вторжением, и его происхождение – со стороны системного совета правления или финансового учреждения – не имеет большого значения. Вторжения со стороны закона штата или аппарата губернатора могут принимать форму требований, предъявляемых правлению или главе системы. В такой ситуации система колледжей может счесть, что требования возникли у правления или канцлера системы. Это также касается *институциональной автономии*: абстрактное требование может казаться странным системе колледжей, но быть вполне обоснованным в зависимости от наблюдателя и того, какие права по принятию решений имеет система колледжей. Например, президент системы колледжей может использовать «систему» в качестве оправдания, когда он должен принять заведомо непопулярное решение. (Действительно, глава системы часто позволяет себе такие неоправданные ссылки на центральный офис при принятии непопулярных решений.) Сотрудники, стремящиеся к индивидуальной свободе и свободе факультета, часто боятся своего собственного декана или ректора больше, чем далекого правления канцлера. Таким образом, сотрудники могут воспринимать главу системы – или даже губернатора или законодательный орган – как нечто *менее опасное*, в особенности в вопросах, связанных с обеспечением занятости, чем декан или ректор, и из-за этого могут сопротивляться дальнейшей передаче полномочий от системы к отдельному колледжу.

Тем не менее могут существовать значительные различия в том, насколько серьезно совет правления и/или глава системы воспринимает принципы децентрализации и передачи полномочий отдельным колледжам, в особенности в вопросах расписания, кадровых назначений и размещения ресурсов. В целом общепринятые принципы менеджмента предпочитают максимальную децентрализацию полномочий по принятию решений, которые бы соответствовали стратегии головной структуры. Более консервативный, ориентированный на бизнес политический климат конца 1990-х гг. также благоприятствует такой передаче полномочий

от совета правления и системной администрации к отдельным колледжам. В то же время совет правления и центральная система легко могут выбрать другой путь – микроменеджмент, высокие требования к отчетности и другие виды вмешательства в те вопросы обучения и расписания, которые должны решаться самими колледжами.

Управление государственным высшим образованием: основные объекты и субъекты полномочий

Еще одним способом рассмотрения и анализа государственной многоколледжевой системы является взаимодействие: а) *субъектов* – физических или корпоративных лиц с различной степенью полномочий и/или влияния и б) *объектов* – принимающих решения организаций, работающих в сфере государственного высшего образования. При таком построении основными сторонами являются:

- совет (или советы) правления многоколледжевой системы;
- глава многоколледжевой системы (обычно канцлер или президент);
- главы отдельных учреждений или колледжей (президенты или канцлеры);
- координационный совет штата и его глава (если таковые имеются)³;
- губернатор и его главные сотрудники (например, финансовый директор);
- основные представители законодательной системы (могут быть главами соответствующих органов: спикер ассамблеи, например, или главы комитетов по высшему образованию);
- избранная всей системой организация и ее глава;
- главы или председатели советов отдельных колледжей (если таковые имеются).

Эти стороны очень часто совместно принимают следующие важные решения, которые оказывают сильное влияние на отдельные колледжи и их академические программы:

1. Каковы задачи индивидуальных колледжей: следует ли создавать эти задачи заново, изменять их или утверждать?

³ Каждый штат имеет сотрудника по высшему государственному образованию (SHSEO), который также может являться членом исполнительного совета или главой многоколледжевой системы в штате с единственной многоколледжевой системой, не имеющей координационного совета.

2. Какие академические программы и исследования будут выполнять эти задачи?

3. Каковы учебные программы, т. е. что студенты должны знать и быть в состоянии делать по этим программам?

4. Кто будет работать – на постоянной или временной основе – на факультете?

5. Кто будет назначен главой системы и на другие основные должности в системе?

6. Кто будет назначен главой учреждения или колледжа, а также на другие лидерские позиции в колледже?

7. Кто будет устанавливать стандарты поступления и выпуска студентов?

8. Каких студентов следует принимать, на каком основании и в каком количестве?

При такой позиции становится ясно, что большинство решений, касающихся повседневной жизни высшего образования, не принимаются ни правлениями системы, ни администраторами системы, ни даже главами колледжей. Наоборот, многие решения принимаются (или по крайней мере подвержены влиянию) сотрудниками факультетов. Это влияние и полномочия факультетов можно направлять через официальный сенат колледжа. Однако значительно большее влияние на основные действия университета оказывают «персонал» отдельных колледжей (например, колледжа искусств, медицинского или юридического), отделения и программы, а также отдельные факультеты, которые решают, что и как преподавать и исследовать.

Решения, которые являются наиболее оспариваемыми и которые имеют наибольшее влияние, по крайней мере на учебные программы и стипендии, связаны с размещением финансовых ресурсов, а также с назначениями, повышениями и предоставлением постоянного места преподавателям. Такие решения определяют приоритеты учреждения и принадлежность академических суждений: кто, что и как будет преподавать, что и как будет исследоваться и кто должен устанавливать стандарты, по которым следует оценивать как студентов, так и преподавателей? Очень важно, что сейчас, когда подозрительность и готовность к спорам усиливаются в целом, большинство правительств штатов заявляют о своем стремлении к децентрализации: передаче полномочий по принятию решений колледжам. В то же время – наперекор вышеупомянутым принципам децентрализации, делегирования полномочий и их передачи – многие правительства штатов, иногда через советы правления или координационные советы штата, требуют большей институциональной подот-

четности, например, в вопросах учебных программ и академических стандартов, а также большей отзывчивости учебных заведений на потребности бизнеса и индустрии. Сейчас мы обратимся именно к этому вопросу: какие решения относятся к компетенции колледжей, а какие к правительству штата?

Функции государственной многоколледжевой системы

Согласно принципам, установленным Джонстоуном (*Johnstone*, 1993) совместно с Национальной ассоциацией глав систем, существует 9 основных – действительно самых важных – функций государственной многоколледжевой системы. Они перечислены по степени своего отношения к системе в отличие от колледжей или правительства штата.

1. Определять, утверждать и иногда изменять задачи системы и входящих в нее учебных заведений. Под *задачей системы* мы понимаем сумму задач входящих в систему учебных заведений: задача системы иногда должны быть больше суммы задач входящих в нее учебных заведений. Под *задачей учебного заведения* мы понимаем то, будет ли учебное заведение вести исследования или его основной функцией будет преподавание, а также ресурсы, программы, предоставляющие степени, а также работа с преподавателями. Совет системы не может своим решением превратить колледж в исследовательский университет; такое решение потребует юридической поддержки и одобрения губернатора штата, а также более важного одобрения со стороны более крупного научного сообщества. Однако именно совет системы и ее глава должны давать совет колледжам, в особенности не предоставляющим докторскую степень или не ведущим исследований, стоит ли им стать еще более ориентированными на нормы и структуру исследовательского университета или забыть об этом. Возможно, системе следует противостоять «сдвигу в сторону исследований».

Такое определение (или изменение) должно проводиться через стратегическое планирование на уровне отдельных учебных заведений или всей системы, а также путем создания консенсуса между основными сторонами, включая глав учебных заведений, факультетов, членов правления, губернатора, основных законодателей и других лидеров штата. Такое планирование и определение приори-

тетов должно принимать во внимание относительно сильные стороны отдельных учебных заведений вместе с общей картиной в системе и в штате в целом (включая частный сектор и другие государственные системы), оценивая ситуацию по таким основным критериям, как доступность, базовые и прикладные исследования, высококачественное доступное обучение и подготовка по продвинутым профессиям.

Одной из основных проблем системы на рубеже веков является разработка способов сохранения некоторого порядка, поскольку дистанционное оборудование и другие новые технологии не признают границ регионов, штатов или государств. Степени и даже программы, предоставляющие степень, становятся доступными в электронном формате через частные и государственные системы доставки, которые находятся вне досягаемости образовательных департаментов штата. Эти программы могут использоваться студентами, у которых нет либо времени, либо желания для работы с такими традиционными вещами, как колледжи, классные комнаты, библиотеки, лаборатории и сама студенческая жизнь. Гордон Дэвис, ранее возглавлявший координационный совет Вирджинии, заявил о надвигающемся конце «...системы картелей...разделяющих штата на регионы и приписывающие каждому из своих составляющих учебных заведений определенные действия» (*Davies*, 1997). В будущем системам, если они окажутся полезными, придется учиться созданию альянсов с другими системами и конкурирующими электронными провайдерами.

2. Назначать, помогать, оценивать и, если необходимо, заменять главу (канцлера или президента) системы и входящих в нее учебных заведений и учреждений. Это самая важная функция любого правления почти каждой организации. В то же время она требует от правления системы особой чувствительности к природе академического управления и потребности в эффективном академическом лидерстве для того, чтобы на системном уровне проводить поддержку глав отдельных учреждений, а также поддержку факультетов на уровне отдельных колледжей.

Эта роль является самой сложной и часто подвергает в отчаяние членов правления крупных систем, в которых правление системы из-за очень большого количества президентских должностей в учебных заведениях вынуждено брать на себя требующую больших временных затрат задачу по поиску кандидатов на эти должности среди преподавателей и других сотрудников, которые отве-

чали бы требованиям главы системы и ее/его сотрудников. Цель закрепления функция назначения за правлением системы, которое должно действовать только по рекомендации главы системы, в том, чтобы в случае плохо проведенного или коррумпированного поиска кандидата в системе позволить ее главе остановить этот процесс и начать поиск заново (включая назначение уже работающего или временного главы учебного заведения).

3. Отстаивать потребности системы перед законодателями, губернатором и другими лидерами, ответственными за принятие решений. Заступничество главы системы, поддерживающих ее лоббистов или даже совета правления не может заменить усилия президентов отдельных учебных заведений, лидеров факультетов и местных сотрудников: в конце концов, большинство политиков являются местными уроженцами. Однако важно, чтобы все защитники говорили одно и то же. В идеале они должны говорить о бюджете системы, который был бы реалистичным с точки зрения ресурсов штата и конкурирующих потребностей и в то же время «притягательным» для губернатора и законодателей. Если колледжи имеют право отстаивать в индивидуальном порядке только свой бюджет, функция системы по справедливому и оправданному распределению налоговых денег штата пропадает, и отдельным образовательным учреждениям приходится начинать борьбу, которую они вместе с большинством законодателей, – возможно, в родных районах наиболее влиятельных законодателей, – обязаны выиграть. В то же время для того, чтобы дать отдельным колледжам более конкретный предмет для защиты, а отдельным законодателям – пример для демонстрации, желательно, чтобы местные учебные заведения отстаивали специфические для себя вопросы – например, капитальные или одобренные советом программы.

4. Отстаивать потребности штата перед отдельными составляющими системы. Одновременно с защитой интересов институтов перед губернатором и законодательными органами система также должна отстаивать перед образовательными учреждениями интересы штата и перспективы, которые в ином случае не имеют приоритетности в глазах сотрудников и глав отдельных образовательных учреждений. Это могут быть такие вопросы, как доступность, расовое или половое различие, которые факультеты признают на словах, однако считают это делом других. Потребности штата могут быть не столь политически противоречивы и представлять собой всего лишь неприятную помеху: например, общественная рабо-

та, которая, по мнению факультетов (обычно верному), отвлекает их от преподавания и научной деятельности, ради которой они были наняты и за которую им платят. В таком случае совет правления должен настоять (можно только надеяться, что при этом он осознает объем затрат на это) на размещении ресурсов и вознаграждении работы сотрудников, таким образом превратив вклад в экономическое развитие штата или систему здравоохранения объектом непритворного внимания преподавателей.

Более сложной задачей для правления или главы многоколледжевой системы является представление ценностей и приоритетов правительства и людей, которые это правительство теоретически представляют, когда эти ценности не только не соответствуют преобладающим ценностям академического сообщества, но и не одобряются им. В этом пункте роль правления и главы государственной многоколледжевой системы наиболее расходится с ролью правления отдельного учреждения. Правление государственной системы может настаивать на строгой отчетности и далеко идущем финансовом благоразумии, которые могут показаться не очень приятными преподавателям и даже президенту. Однако такие шаги предпринимаются исключительно ради долгосрочных интересов колледжа или университета. Правление государственной многоколледжевой системы и назначаемый ею директор должны защищать сообщество от одномоментных, зачастую непродуманных политических действий, которые могут исходить от законодательных органов – даже от губернатора, назначающего правление. Однако нельзя ожидать, чтобы они игнорировали продуманное выражение определенной идеологии или ряда приоритетов, четко выработанных назначающим губернатором и/или одобряющими законодательными органами, даже если они отличаются от тех, которые существовали в будущем, или в чем-то ограничивают установившийся порядок вещей.

Возможно, самой сложной задачей является отстаивание перед учебными заведениями такой «государственной потребности», как более высокая эффективность. Для колледжей и университетов естественно стремление потратить все имеющиеся ресурсы и полагать, что затраты были проведены правильно, а также считать, что можно было потратить еще больше и с более высокой (хотя сложно измеримой) результативностью. В то же время государственное высшее образование особенно страдает от сокращения бюджета по трем причинам: 1) другие возможные источники финан-

сирования (например, оплата за обучение и частные пожертвования), которые недоступны государственным организациям; 2) относительная политическая свобода проведения одного крупного сокращения по государственной многоколледжевой системе, что позволяет правлению и главе системы определить, где будет понесен реальный ущерб; 3) сложность неопровержимой (по крайней мере для губернатора и законодательных органов) демонстрации урона, причиненного сокращением бюджета, которое может серьезно ослабить университет, оставив ему при этом возможность обучать то же количество студентов. Глава системы и правление системы должны быть готовы к серьезной борьбе за ресурсы для системы, в то же время работая над повышением эффективности и перераспределением ресурсов в системе.

Главе системы приходится улаживать эти иногда сложные к восприятию вопросы между правлением и его политической основой и учебными заведениями, включающими глав учебных заведений, преподавателей и студентов. Глава системы, представляя интересы правления, в то же время должен прояснять правлению некоторые вопросы: согласно традиции государственного высшего образования Америки, цели, преследуемые стратегией и ответственными за принятие решений людьми, почти всегда кажутся нефункциональными для большинства рядовых сотрудников. Концепция государственной многоколледжевой системы проявляет себя в полной мере, когда естественное напряжение между академическими традициями и приоритетами и ценностями и планами правительства находятся в конструктивном балансе, а правление, и в особенности глава системы, склоняются в том направлении, которое лучше всего служит обширным государственным интересам.

5. Размещать операционные и капитальные ресурсы и задачи по соответствующим входящим в систему учреждениям. Для размещения налоговых средств государства по входящим в объединение учреждениям необходимо применять некоторые системы или формулы или по крайней мере набор принципов. Формулы могут быть простыми и нарастающими (то есть начавшимися давно и требующими подтверждения или дополнения). Они могут основываться на простых показателях нагрузки – количестве обучаемых студентов или количестве зачетных курсов. Они могут также основываться на некоторых показателях выполняемости или результативности. Система может уделять много или мало внимания манипу-

ляциям аппарата губернатора или законодательных органов. Однако какая-либо организация должна размещать по крайней мере деньги, получаемые от налогоплательщиков, и чем меньше в этом участвуют правление или глава системы, тем значительнее должна быть роль либо губернатора, либо законодательных органов. Одним из главных оснований системы является то, что при выполнении этих основных функций правление и главы академических систем получают большее доверие, чем служащие государственных налоговых органов и сотрудники законодательных комитетов.

Основной функцией системы, неразрывно связанной с размещением государственного финансирования, является установление оплаты за обучение и/или расценок на обучение во входящих в систему учебных заведениях. Эти две функции могут показаться далекими друг от друга, но на самом деле они могут быть тесно связаны. Однако установление оплаты за обучение настолько неустойчиво с политической точки зрения (как для студентов и их родителей, так и для губернатора и законодательных органов), что любое перепоручение этой обязанности канцлерам или президентам в конечном счете вернется обратно к правлению системы.

Более того, любые действия по дифференциации оплаты за обучение в различных учреждениях или секторах системы повлияют на размещение налоговых ресурсов среди этих учреждений или секторов или подпадут под влияние этого размещения. Это связано с тем, что способность государственного учреждения к получению оплаты за обучение связана с социоэкономическим обликом и связанной с этим академической ориентацией студенчества. Учебные заведения и другие организации, привлекающие студентов стандартного возраста, имеющих академические способности и высокий социоэкономический статус, могут запрашивать гораздо более высокую плату за обучение, чем учреждения со студентами нетрадиционной группы или студентами из семей с более низким социоэкономическим положением.

Таким образом, решение по размещению равного объема налоговых средств в двух учебных заведениях, заметно отличающихся по своим возможностям привлекать прибыль от оплаты за обучение, а затем запрашивать или выдавать разрешение на взимание более высокой оплаты за обучение в заведении, имеющем более высокий социоэкономический статус студентов, означает признание того, что государственное учреждение может тратить больше средств в том случае, если

привлекает аудиторию более высокого уровня. Эту политику можно оспорить, но многое говорит в ее защиту. Среди других соображений в пользу зависящей от рынка оплаты за обучение в государственных учебных заведениях можно назвать стремление сделать их более привлекательными в целом, включая предложение более качественного преподавания и более хороших программ. Стратегия оплаты за обучение (например, следует ли взимать дифференцированную оплату и на каком основании?) должна приниматься на основе знания о дифференцированном размещении базовых налоговых средств государства между входящими в систему учреждениями.

6. Обеспечивать связи между исполнительными и законодательными службами правительства штата и входящими в систему учебными заведениями. Эта функция является частично услугой правительства как законодателям, так и многим государственным организациям, которые могут иметь вопросы к некоторым входящим в систему образовательным учреждениям. Это также полезно для учебных заведений, которые могут получить защиту от ненасытных потребностей в ответах и информации со стороны исполнительных и законодательных служб. Если системный офис играет координационную роль, более вероятно, что губернатор и законодатели будут получить такую же информацию на постоянной основе. Учебные заведения экономят не только время, но и защищены от неувязок и сложностей, возникающих при предоставлении информации по одному запросу в различных интерпретациях и иногда на разных уровнях точности и откровенности.

7. Улаживать споры по программам и задачам входящих в систему учреждений. Среди обычных споров между учреждениями можно назвать:

– Предложения по новым программам, которые дублируют программы в других учреждениях. Вероятно, что предлагающее учреждение скажет, что программа на самом деле отличается, или что она обслуживает определенные местные потребности, или просто то, что спрос значителен и ей следует дать шанс конкурировать. Учебное заведение, на чью сферу деятельности было совершено покушение, может заявить, что не только программе был нанесен ущерб, но и деньги налогоплательщиков потрачены впустую.

– Прием студентов учебным заведением, которое раньше не приняло бы их. За спуском по «академической цепочке» обычно следует сокра-

щение приема в учреждении-«нарушителе», которое сохраняет количество студентов (и следовательно, объем государственного финансирования) путем снижения своих традиционных требований и принимая студентов, которые ранее не были бы допущены к учебе. В таком случае страдают традиционно менее избирательные в стандартах приема учреждения. Такие заведения обычно говорят о том, что снижение стандартов в более высокопрофильных образовательных учреждениях не только нечестно, но и неуместно: студенты, поступившие в бывшее ранее избирательным учебное заведение, получают менее качественное обучение.

– Посягательство традиционного колледжа или университета на сферу исследовательского университета. Естественный сдвиг американских колледжей и университетов направлен в сторону исследовательских университетов. Это направление включает большую ориентацию на исследования и преподавание, более традиционно подготовленных студентов (высший уровень среднего класса), а также большие надежды на стипендии и гранты со стороны преподавателей. Тогда как эта система может ограничить посягательство на докторские или другие продвинутые профессиональные программы и отрицать большее финансирование, обычно сопутствующее докторским степеням, почти невозможно – и даже нежелательно – отвлекать преподавателей учебного заведения от борьбы за исследовательские гранты и за признание, возникающее в результате качественной стипендии. Агрессивные учебные заведения с амбициозными и одаренными преподавателями, находящиеся в плотно населенных городских регионах с исследовательскими университетами, также могут посягать на академические сектора и сферы услуг, которые исследовательские университеты считают своей собственностью.

8. Налаживать сотрудничество между учебными заведениями, которое может сокращать затраты и увеличивать возможности студентов. Примером таких действий может стать:

– обеспечение учебных заведений юридическими услугами, информационными системами, финансовой поддержкой и обслуживанием займов, договорами о закупках, набором по всему штату и международными программами;

– соглашения и совместные программы приема между двух- и четырехгодичными колледжами, которые гарантируют поступление в учебное заведение более высокого профиля после успешного окончания двухгодичного колледжа;

– общие для всей системы образовательные требования, которые обеспечивают возможность перевода с минимальной потерей зачетов;

– совместные многоколледжевые предложения по крупным исследовательским и преподавательским программам (RFP);

– возникшее недавно инвестирование в требующие больших затрат капитала инфраструктуры: спутники, оптоволоконная связь, разработка программного обеспечения преподавания.

Следует отметить, что многие из этих централизованных функций, ранее выполнявшихся в центральном офисе системы системным персоналом, теперь «передаются» одному из входящих в систему учебных заведений, которое выполняет эти действия для системы часто через модель, предусматривающую возврат затрат отдельным колледжам. Предложенный возглавлявшим систему в Миннесоте и Мэйне Теренсом МакТаггертом способ подразумевает, что «предпочтение следует отдавать децентрализации в пользу отдельных колледжей или подразделений» (Mc Taggart, 1996).

9. Проверять и оценивать другими способами распоряжение ресурсами, включая оценку академических программ. Сейчас возник большой интерес к оценке показателей, вызванный частично стремлением к сокращению программ и мероприятий, усиленным нежеланием многих преподавателей предоставлять подтверждения результатов. Однако эта роль подходит многоколледжевой системе, которая может свести вместе: а) желание студентов и родителей получить подтверждения качества; б) законную потребность общества в знании того, как расходуются его налоги; в) часто преувеличиваемое, но серьезное мнение губернатора и законодателей о том, что в учебном заведении много ненужного; г) тот факт, что результаты деятельности колледжей и университетов многообразны и их трудно измерить; а также д) мнение преподавателей и президентов о том, что учебные заведения не встречают понимания и являются мишенями для политической демагогии.

Такое наведение мостов является нелегкой задачей. Общество или, по крайней мере, родители, чьи дети являются потенциальными студентами государственной многоколледжевой системы, хотят доступности и качества. «Доступность» означает объем оплаты, который можно себе позволить; это, в свою очередь, требует уровня оплаты, который бы не вел ни к значительному сокращению потребительского уровня семьи, ни к накапливанию семей значительной задолженности. «Качество» часто означает престиж, который отражает-

ся в избирательности или академической подготовке студентов. В этом смысле «качество» наиболее достижимо при помощи измерений, используемых популярными журналами при составлении рейтингов «лучших образовательных учреждений». Основными из этих категорий являются средние показатели SAT, высокие показатели в классе и средний срок, необходимый для получения степени, – все эти показатели соотносятся с социоэкономическим положением и уровнем подготовки своих студентов и имеют мало общего со вкладом колледжа или университета в обучение студентов. Правительства штатов ищут свои измерения эффективности и продуктивности и находят их во времени, необходимом для получения степени, в соотношении числа преподавателей и студентов, преподавательской нагрузки и в привлечении внебюджетных средств.

Президенты и преподаватели чувствительно относятся к неверному использованию простых показателей со стороны студентов, журналистов и политиков. Однако зачастую они мало что могут предложить в качестве других измерений и только говорят о сложности используемых ими систем оценки: эти протесты, хотя и оправданные, зачастую звучат неубедительно, эгоистично и даже высокомерно. Видимо, главам систем самим следует противостоять использованию тяжеловесных, дающих ошибочные и даже неверные результаты измерений качества и продуктивности. В то же время им придется требовать от глав колледжей и преподавателей как действенности, так и достоверности некоторых показателей.

10. Способствовать укреплению мер, которые могут проводиться с более высокой эффективностью затрат на системном или консолидированном уровне. Например, такие меры могут включать: разработку и поддержание кадровых и финансовых систем, введение и обслуживание систем телекоммуникаций и сетей, международных и других высокоспециализированных программ, юридических услуг и некоторых закупок. Вовсе не обязательно включать в каждую программу консолидации все входящие в систему учебные заведения. Некоторые из них могут быть достаточно крупными для того, чтобы добиться экономии самостоятельности. Потребности других колледжей могут быть слишком специализированными. Некоторые колледжи могут иметь альтернативный метод закупок, например, в регионе, даже вместе с невходящими в их систему колледжами и университетами. Также нет необходимости в централизации консолидированных услуг: зачастую входя-

щие в систему учебные заведения могут являться головными колледжами или поставщиками услуг по различным функциям. Однако правление системы и центральная системная администрация должны служить в качестве направляющего помощника, который дает большую эффективность и увеличивает возможности, получаемые от большей критической массы деятельности системы.

Проблемы лидерства и управления в многоколледжевой системе

Описанные ранее задачи многоколледжевой системы предполагают некоторую преемственность основных методов управления, финансирования и составления учебных программ, направляющих государственное высшее образование – да и все высшее образование в целом – на протяжении последней половины XX в. Такие методы включают, например, доставку большей части обучения студентов дидактическим методом при помощи лекций и возглавляемых преподавателем семинаров, составляющих так называемые *курсы заданной продолжительности*, обычно по 14–15 недель. Степень присуждается после прохождения определенного количества курсов, что позволяет временно прерывать учебу и зачастую затягивает время получения степени, а также облегчает перевод в другие учебные заведения. Принятие решений как в государственном, так и в частном секторе сохраняется за внешним советом правления согласно традиционным образцам, унаследованным от шотландцев, голландцев и ирландцев первыми американскими колониальными колледжами (Duryea, 1973). Однако традиционно *фактическое* право на принятие решений по учебным программам, методам преподавания и кадровым изменениям принадлежит преподавателям.

Многие влиятельные лидеры – политики, деловые и гражданские высокопоставленные лица, включая и преподавателей, и администраторов, – считают, что такой образец должен претерпеть фундаментальные изменения. Согласно этой точке зрения, университеты и колледжи (в особенности государственные) должны быть *радикально реструктурированы*. Институт несменяемости должен быть устранен в подавляющем большинстве учреждений. Большинство не связанных с преподаванием служб должно быть выведено из состава или приватизировано другим способом. Преподаватели во всех учреждениях должны больше внимания уделять преподаванию и делать это луч-

ше – и тратить меньше времени на получение дисциплинарного признания и академическое управление (то есть заняться позитивным, решительным менеджментом). Образовательные учреждения должны преподавать то, что нужно студентам и работодателям, а не то, что удобно преподавателям. Если студенту (или любому лицу, оплачивающему счета) больше нравится то, что он скачивает из Интернета по моделям обучения, ориентированным на индивидуального ученика, то высшее образование должно идти по этому пути – или проиграть бой с государственными или частными учреждениями, выбравшими его. Согласно этой точке зрения, очень важно, чтобы системы высшего образования и их главы способствовали этим изменениям, а не сопротивлялись им, становясь проблемой, которую следует искоренить.

Однако если в будущем сохранятся более знакомые модели высшего образования, как автор (Johnstone, 1998) полагает, то описанная нами система выживет, даже несмотря на потенциальные политические сложности. Те, кого не устраивает курс высшего образования в Америке и которые будут обвинять правления и главы систем в том, что образование недостаточно ориентировано на преподавание, недостаточно жестко относятся к стандартам приема и выпуска и недостаточно быстро адаптируются к новым потребностям и технологиям.

Однако эти обвинения, хотя и содержат некоторый элемент правоты, устарели и являются преувеличением. Некоторое недовольство происходит от незнания или непонимания: за последние десять лет люди стали лучше понимать, насколько серьезно изменились образовательные учреждения и насколько большинство (но не все) преподавателей большинства (но не всех) учебных заведений ориентированы на преподавание, а не на исследование. Значительное недовольство также связано с дилеммой серьезных, но противоречащих социальных и политических ожиданий от государственного высшего образования: доступность и возможности, при этом высокие стандарты; большая ориентация на студентов и преподавание, при этом признание того, что многие родители и студенты, как и многие преподаватели, обращают внимание прежде всего на научное признание; уважение свободных искусств и учения как такового, при этом признание того, что большинство хочет получить практические и профессиональные навыки в результате обучения в высшем учебном заведении.

Согласно более консервативной точке зрения, цели государственного высшего образования, не-

смотря на всю критику и возможные изменения в будущем, останутся многосторонними и сложно измеримыми. Университеты продолжают оставаться хранилищами культуры и традиций, а также соотноситься с изменениями и социально-политической критикой. Наиболее продуктивные преподаватели останутся таковыми, поскольку они работают в контексте свободы и профессиональной автономии: такой контекст позволяет оставаться упорно непродуктивным лишь некоторым.

В таком контексте, – если будущее не будет фундаментально отличаться от настоящего наперекор тем, кто хочет прекратить существование университетов в известной нам форме, – перед главами систем встанет задача защищать основы академического учреждения, при этом продолжая настаивать на постепенных изменениях на протяжении времени. Однако единой верной точки зрения не существует, так же как не существует единой программы реформ. Ответственные лица нуждаются в системе, которая не обязательно будет развиваться по естественной траектории. Некоторым учреждениям в некоторых системах может понадобиться повышение стандартов по стипендиям,

сокращение предоставления пожизненных должностей и поощрение более активной предпринимательской деятельности факультетов. Возможно, другим учреждениям и системам придется противостоять только что упомянутым явлениям: отвлекать преподавателей от исследований и поиска научного признания в сторону студентов и потребностей собственного учебного заведения.

Лидеры должны сопротивляться присущей тенденции к увеличению административного аппарата. Они должны заниматься теми немногими преподавателями, которые разрушают репутацию профессорства и подвергают опасности как управление сотрудниками, так и принципы академической свободы. Однако, согласно этой консервативной точке зрения, основная проблема глав государственного высшего образования может противоречить мнению о том, что все государственные учебные заведения нуждаются в полном изменении, не попав при этом в зависимость от интересов других и не потеряв доверие губернаторов, законодателей и членов правления. Как в прошлом, так и в будущем многоколледжевые системы с соответствующим управлением хорошо сыграют эту роль.